

试论 我国个人所得税税制模式的选择

刘 磊 李保民

一、个人所得税的税制模式

世界各国实行的个人所得税制度,大体上可分为三种模式:

(一)分类所得税制(scheduled income Tax)。又称为个别所得税制。是对同一纳税人不同类别的所得,分别按不同的税率分别征税,如对工资薪金等勤劳所得课以较轻的税,对营业利润、利息、租金、股息等资本所得课以较重的税。它的特征是只对税法上明确规定的所得分别课税,而不是将个人的总所得合并纳税,英国的“所得分类表制度”是分类所得税制的典范。

分类所得税可以广泛采用源泉课征法,课征简便,节省征收费用,而且可按所得性质的不同采取差别率,有利于实现特定的政策目标。但它不能按纳税人全面的、真正的纳税能力征税,不太符合支付能力原则,比起“综合制”来说,更为原始一些,而且对实际执行中遇到的一系列概念性问题也缺乏较好的解决办法。所以,当今纯粹采用这种课征制度的国家不多。

(二)综合所得税制(unitary Income Tax)。又称为一般所得税。是将纳税人在一定期间的各种所得综合起来,减去法定减免和扣除项目的数额,就其余额按累进税率征收。它的特点是将来源于各种渠道的所有形式的所得加总课税,不分类别,统一扣除,美国等发达的个人所得税属于这一类型。

综合所得税制税基宽,能够反映纳税人的综合纳税能力,并考虑到个人经济情况和家庭负担等,给予减免照顾,对总的净所得采取累进税率,可以达到调节纳税人之间所得税负担的目的,并实现一定程度上的纵向再分配。但它的课征手续较繁,征收费用较多,且容易出现偷漏税,要求纳税人有较高的纳税意识,较健全的财务会计和先进的税收管理制度。

(三)分类综合所得税制。又称为混合所得税制。是由分类所得税与综合所得税合并而成。它是按纳税人的各项有规则来源的所得先课征分类税,从来源扣

缴,然后再综合纳税人全年各种所得额,如达到一定数额,再课以累进税率的综合所得税或附加税,它的特点是对同一所得进行两次独立的课税,瑞典、日本、韩国等国家的现行个人所得税属于这种类型。

分类综合所得税制最为体现税收的公平原则,因为它既实行差别课税,又采用累进税率课征全面所得,综合了前两种税制的优点,得以实行从源扣缴、防止漏税,全部所得又要合并申报,等于对所得的课税加上了“双保险”,符合量能负担的要求。因此,分类综合所得税是一种适用性较强的所得税类型。

二、我国个人所得税所属模式的判定

从世界各国个人所得税制的总体观察,分类制较早实行。以后在某些国家演进为综合制,更多地演进为分类综合制。现在可以这样说,当前世界上几乎没有一个国家实行纯粹的分类制,实行纯粹综合制的也不多。一般都是兼行综合与分类的混合制,所区别的只是有的以综合制为主,有的以分类制为主,二者所占的份量互有差别。

我国1994年1月1日开始实行的新的个人所得税法,列举11项目为征税所得,各项所得分类纳税,实行差别税率,其中工资、薪金所得适用5%—45%的9级超额累进税率;个体工商业户的生产,经营所得和对企事业单位的承包经营,承担经营所得适用5%—35%的5级超额累进税率;稿酬所得税率为20%,并按应纳税额减征30%;劳务报酬所得税率为20%,所得高的再加成征收;其它所得为20%。各项所得不再汇总纳税,扣除标准各不相同,也不实行两次课征的办法。

所以,我认为我国现行个人所得税具有分类所得税的主要特征,是一种具有较少综合性的分类所得税制。

三、我国现行个人所得税税制模式的缺陷

第一,现行个人所得税制模式,不能充分贯彻其立法原则。在我国现阶段,发展市场经济对个人所得

税提出的最迫切的要求是调节个人收入关系,保证个人收入分配的公平、公正。同时,我国个人收入水平目前还不高,个人所得税在税收中所占的比例较小,组织财政收入近期内不是它的主要目的。所以,本次个人所得税法修正案的一个重要原则是“调节高收入,缓解个人收入差距悬殊矛盾,以体现多得多征,公平税负的政策”。^①而新的个人所得税采用分类课征办法,不能全面地衡量纳税人的真实纳税能力,会造成所得税来源多、综合收入高的人不纳税或少交税,而所得税来源少,收入相对集中的人都要多交税的现象,不能体现“多得多征,公平税负”的原则,也难以有效调节高收入和个人收入的差距悬殊矛盾。

第二、现行个人所得税模式容易造成合法避税,给征收管理带来困难,导致税源的流失。在征管上分项进行源泉扣缴,也容易造成纳税人税负的扭曲。由于是源泉扣缴,对工资薪金所得,劳务报酬所得必须是按月取得时缴纳,这样来缴纳税款,必然会产生一些对纳税人不合理的征税。如果有甲、乙两个纳税人,甲在12个月内每个月都取得800元的劳务报酬,不需扣税;而乙在一个月取得9600元的报酬,其余11个月收入很少或没有收入收,那却要纳1760元的税。类似的财产租赁所得、稿酬所得,特许权使用费所得通过分散取得,能减少缴税数额。这样税法就容易被钻空子,通过化整为零的方法,就可以达到避税、逃税的目的,所以说漏洞太大。

第三、在现行模式对扣除的规定不合理。对个人征税只有建立在“净所得”概念上才有意义。因此,为得出应税净所得,必须在调整后毛所得中如实扣除纳税人应该扣减的费用。由于在实际生活中,每个纳税人为取得相同数额的所得支付的成本费用占所得的比率各不相同,甚至相差很远,因而规定所有纳税人都从所得中扣除相同数额或相同比例的费用显然是不合理的。另外,夫妻分别申报制带有不合理性,在实行累进税率的类别中,夫妻合并申报更为公平,有利于对家庭税收负担的调整。

第四、分类制对经济的变化缺少弹性,难以随通货膨胀而得到及时调整。在综合制中,可以根据零售物价上涨指数调整免征额及级距而维持税负不变,而在分类税中指数化便成为一个问题,在我国社会主义市场经济中,物价水平必然会有一定波动,如何在这种经济形势下保证税负水平相对稳定,确是分类制的一个难点。

第五、目前我国全民的纳税意识淡薄,这是我们税收工作的难点和缺陷。在寻求适合于我国的税制结

构模式时,也应考虑运用个人所得税制去促进全民的纳税意识的提高。分类税制难以做到这一点。因为征收过程将以扣缴为主,纳税人主动申报的不多。这样,个人所得税征管将仍主要是沿用传统的征收方法,以征的一方为主,税务机关不找上门纳税人就不会主动纳税。随着我国市场经济的建设与发展,我国税收征管方式已开始转变,税收申报以纳税人上门缴税为主。个人所得税也适应这种趋势,税制模式的选择应有超前性和长远眼光。

四、我国个人所得税制模式的选择

如前所述,采用分类制为主的模式缺陷较多,综合制虽优势明显,但不适应我国目前的国情。我认为,我国个人所得税制应由目前的模式向具有较强的综合性特征的混合个人所得税模式转化。在这方面,法国分类综合个人所得税制的实践也许可以给我们一些启迪。1917年法国在确定混合制时把重点放在分类税上,对总所得的累进税是分类税制的补充,它只是对一定数目的较高收入的人征收的。在分类税一级,它根据区别对待的原则,以不同税率对资本所得课征了更重的课而在附加税一级,它根据力图对个人的所得税负进行调整。法国的个人所得税制边执行边修改,到1947年后,实行了规范和累进附加税,目前瑞典等国也是采用这种办法。

我国的个人所得税的逐步完善,可以在目前所得分类的基础上,先以源泉预扣方法分别采取不同的税率征收分类税。在纳税年度结束后,由夫妻合并申报其全年综合的各项所得,由税务部门核定其应税毛所得额、调整后所得额和应税净所得额。对年度内已纳税额作出调整结算,多退少补。如果应税净所得额超过一定的数量界限,则最后按超额累进税率征收综合的个的所得税(附加税),以调节税负,量能负担,防止逃避税,公平分配收入。

实行这种较为规范的综合分类个人所得税制模式比分类税制复杂一些,但比综合制简单,它既可以保持我们传统上源泉扣缴的方法,又能通过实行简单的附加税来实现支付能力原则,以“双保险”机制强化个人所得税的征收管理,增强纳税人主动申报纳税的意识,为今后向综合个人所得税制模式转化打下基础。

(作者单位:厦门大学财金系)

(责任编辑:孙 录)

^① 见《中国税务报》1993年11月4日第一版